

Da legitimidade do Ministério Público para propositura de Ação Civil Pública na defesa de interesses de contribuintes

Sérgio Neves Coelho

Procurador de Justiça – SP

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Ministério Público e a defesa dos interesses individuais homogêneos. 3. Da inadmissibilidade do argumento da inexistência de equiparação entre o contribuinte e o consumidor. 4. Do descabimento da tese de impossibilidade da Ação Civil Pública, por ser sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade. 5. Da indispensabilidade de atuação do advogado. 6. Dos dispositivos legais que autorizam, expressamente, o ajuizamento de Ação Civil Pública em favor de contribuintes. 7. Da possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública em face de violação de preceito legal. 8. Conclusão.

1. Introdução

Questão que tem suscitado polêmica na doutrina e na jurisprudência diz respeito à legitimidade do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de interesses de contribuintes.

Os doutrinadores e julgados contrários à tal legitimidade apontam três aspectos básicos para afastar a atuação do Ministério Público e a adequação da Ação Civil Pública: 1) Ao Ministério Público é vedada a defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis; 2) Os contribuintes não são equiparados aos consumidores; 3) A Ação Civil Pública, em virtude de seus efeitos *erga omnes*, não pode substituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade, de competência do Supremo Tribunal Federal ou Tribunais de Justiça dos Estados. De outro lado, em alguns recursos interpostos em réus em Ações Cíveis Públicas argumenta-se, ainda, que a ampliação da legitimação extraordinária do Ministério Público, fora dos casos expressamente previstos em lei, violaria o art. 133 da Constituição Federal que dispõe sobre a indispensabilidade do advogado.

A seguir analisaremos cada um desses argumentos, bem como outros que, a nosso ver, autorizam a legitimidade ativa do Ministério Público na defesa dos interesses dos contribuintes.

2. O Ministério Público e a defesa dos interesses individuais homogêneos

Ives Gandra da Silva Martins entende que falta legitimidade ao Ministério Público para ajuizamento de Ação Civil Pública em defesa de

contribuintes pois seus interesses são individuais disponíveis e não se inserem nas funções institucionais previstas nos arts. 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal (cf. “Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas”, Revista dos Tribunais, nº 7, págs. 96/102).

Arnoldo Wald, por sua vez, em atualização de obra de Hely Lopes Meirelles, reputa descabida a defesa de interesses individuais homogêneos tributários de contribuintes, pois são específicos, disponíveis, não se aplicando, por analogia, as regras do Código de Defesa do Consumidor, na hipótese do art. 1º, inciso IV, da Lei de Ação Civil Pública (cf. “Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, *Habeas Data*”, 15ª ed., São Paulo, Malheiros, pág. 160).

O Superior Tribunal de Justiça, em algumas decisões, tem acolhido a tese de que a legitimidade do Ministério Público é restrita à defesa de interesses sociais difusos e coletivos. Neste sentido Recurso Especial nº 168.415-SP, julgado pela Primeira Turma em 8.6.1998, por votação unânime, sendo relator o Ministro Garcia Vieira, cuja ementa é a seguinte:

“Ação Civil Pública – Direitos individuais disponíveis – IPTU – Legitimidade do Ministério Público.”

“A legitimidade do Ministério Público é para cuidar de interesses sociais difusos e coletivos e não para patrocinar direitos individuais privados e disponíveis.”

“O Ministério Público não tem legitimidade para promover a Ação Civil Pública na defesa de contribuintes do IPTU, que não são considerados consumidores.”

No mesmo sentido desse julgado: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2ª Câmara, RT 748/368-371; 1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, 5ª Câmara Especial, JTACSP 155/142/145; 1º Tribunal de Alçada Civil, Apelação nº 686.044-2, 6ª Câmara Extraordinária “B”, j. 11.11.1997.

Esse entendimento, contudo, manifesta-se equivocado.

Alguns doutrinadores como Nelson Nery Júnior (cf. “O Ministério Público e as Ações Coletivas” in “Lei nº 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação”, coordenador Édis Milaré, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, págs. 357/359) e Pedro Roberto Decomain (“Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625, de 12.2.1993”, Florianópolis, Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996, pág. 150) admitem, sem restrições, a legitimidade do Ministério Público para a propositura da Ação Civil Pública na defesa de interesses individuais homogêneos. Para o primeiro autor, essa legitimidade decorre do art. 1º, inciso IV, da Lei de

Ação Civil Pública e art. 82, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, dispositivos compatíveis com o art. 129, inciso IX, da Constituição Federal. Assim, a previsão de ajuizamento de ação coletiva em lei por si só já configura interesse social. Para o segundo autor, tal legitimidade encontra também amparo no art. 25, inciso IV, alínea *a*, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Outros doutrinadores, contudo, exigem a relevância social para a propositura de Ação Civil Pública por parte do Ministério Público, na defesa de interesses individuais homogêneos. Este é o entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso (cf. "Sobre a legitimação do Ministério Público em matéria de interesses individuais homogêneos", in "Lei nº 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação", ob. cit., pág. 449) e consubstanciado na Súmula nº 7 do Conselho Superior do Ministério Público: "O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenha expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico".

Partidário dessa corrente, Hugo Nigro Mazzilli, que compunha o Conselho Superior do Ministério Público por ocasião da edição dessa Súmula, assim se expressa sobre a possibilidade do ajuizamento da Ação Civil Pública em matéria de direitos individuais homogêneos:

"Embora tenhamos, pois, um entendimento restritivo em matéria da defesa de interesses coletivos e individuais homogêneos pelo Ministério Público, não chegamos ao exagero de negá-la, pura e simplesmente"

"Equivocado, pois, o entendimento exposto em parecer de Ives Gandra da Silva Martins, para quem não pode o Ministério Público ter forças superiores às que a Constituição lhe ofereceu, e assim lhe seria vedada a defesa de quaisquer interesses individuais homogêneos. Ora, sobre ser elementar que a lei possa cometer outras atribuições ao Ministério Público, desde que compatíveis com suas finalidades, o art. 129, III, da Constituição de 1988, refere-se a interesses coletivos em sentido lato, até porque a distinção infraconstitucional entre interesses coletivos, em sentido estrito, e individuais homogêneos, só adveio em 1990, com o Código do Consumidor."

"Uma coisa seria pôr o Ministério Público em defesa de interesses de, digamos, meia dúzia de consumidores que tiveram seus carros danificados pela maresia, durante a sua importação. Nesse caso, não haveria

expressão social para justificar a atuação ministerial. Coisa diversa, porém, seria negar *a priori* a possibilidade da iniciativa ministerial para propor, por exemplo, uma ação coletiva que visasse a impedir o inconstitucional bloqueio de cruzados em todo o País (Plano Collor), ou a obter a devolução de tributos ilegalmente retidos ou recolhidos de milhares ou milhões de contribuintes. Nesses últimos casos, negar o interesse da sociedade como um todo na solução desses litígios e exigir que cada lesado comparecesse a juízo em defesa de seus interesses individuais, seria negar os fundamentos e os objetivos da ação coletiva ou da Ação Civil Pública" (cf. "A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos", 7ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, pág. 80).

Essa interpretação foi perfilhada pelo Superior Tribunal de Justiça ao apreciar o Agravo Regimental no Recurso Especial nº 98.286/SP, julgado em 15.12.1997 pela Primeira Turma, por votação unânime, sendo Relator o Ministro José Delgado, com a seguinte ementa, publicada no Diário da Justiça da União, Seção 1, de 23.3.98, pág. 17:

"Processual Civil. Ministério Público. Legitimidade. Ação Coletiva. Taxa de iluminação."

"5. Conforme disposto na Constituição de 1988, a atuação do Ministério Público foi ampliada para abranger a sua legitimidade no sentido de promover Ação Civil Pública para proteger interesses coletivos. Não há mais ambiente jurídico para se aplicar, em tal campo, a restrição imposta pelo art. 1º da Lei nº 7.347/85."

"6. Em se tratando de pretensão de uma coletividade que se insurge para não pagar taxa de iluminação pública, por entendê-la indevida, não há que se negar a legitimidade do Ministério Público para, por via de ação civil pública, atuar como sujeito ativo da demanda. Há situações em que, muito embora os interesses sejam pertinentes a pessoas identificadas, eles, contudo, pelas características de universalidade que possuem, atingindo a vários estamentos sociais, transcendem a esfera individual e passam a ser interesse da coletividade."

"7. O direito processual civil moderno, ao agasalhar a Ação Civil Pública, visou contribuir para o aceleração da entrega da prestação jurisdicional, permitindo que, por via de uma só ação, muitos interesses de igual categoria sejam solucionados, pela atuação do Ministério Público."

"8. Agravo regimental improvido."

Firmaram igual interpretação os seguintes julgados: Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, RT 720/289-295; Tribunal de Justiça de São

Paulo, 11ª Câmara Civil, RT 726/230-232; 1ª Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, 3ª Câmara, RT 740/298-301; 1ª Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, 5ª Câmara, RT 729/202-203.

De outra parte, as limitações ao poder de tributar constituem extensão dos direitos e garantias individuais, como explicita Misabel Abreu Machado Derzi:

“A grande massa das imunidades e dos princípios consagrados na Constituição de 1988, dos quais decorrem limitações ao poder de tributar, são meras especializações ou explicações dos direitos e garantias individuais (legalidade, irretroatividade, igualdade, generalidade, capacidade econômica de contribuir etc.), ou de outros grandes princípios estruturais, como a forma federal de Estado (imunidade recíproca dos entes públicos estatais). São, portanto, imodificáveis por emenda, ou mesmo revisão, já que fazem parte daquele núcleo de normas irredutível, a que se refere o art. 60, § 4º, da Constituição” – cf. nota inserta em “Limitações constitucionais ao poder de tributar”, de Aliomar Baleeiro, 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1997, pág. 14.

Assim, as limitações ao poder de tributar transcendem o interesse meramente privado do contribuinte, porquanto sua preservação interessa à sociedade como um todo, legitimando, destarte, a atuação ministerial.

Ressalte-se que o apetite pantagruélico do Estado, na sua ânsia de tributar, já causou inúmeras conturbações sociais, sendo o motivo de deflagrador de revoluções como a Inconfidência Mineira, decorrente da imposição por parte da Coroa portuguesa da derrama, ou seja, a cobrança dos quintos em atraso sobre o ouro, e as revoltas nas colônias americanas contra os impostos do chá e do selo, impingidos pela Coroa inglesa (cf. “História das sociedades americanas”, Rubim Santos Leão e outros, Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1990, págs. 115/117).

Destarte, quer se adote a corrente que acolhe a legitimidade irrestrita do Ministério Público para a defesa dos interesses individuais homogêneos, ou a restritiva, que exige a sua relevância social, configura-se cabível a legitimidade ativa do *Parquet* nas Ações Cíveis Públicas em matéria tributária.

3. Da inadmissibilidade do argumento da inexistência de equiparação entre o contribuinte e o consumidor

O Superior Tribunal de Justiça em alguns acórdãos, como o acima mencionado, tem entendido que o consumidor e o contribuinte não se equivalem, afastando-se, destarte a legitimidade ativa do Ministério Público. Neste sentido Recurso Especial nº 115.500-PR, julgado pela Segunda Turma em

2.6.1998, por maioria, sendo relator o Ministro Hélios Mosimann, cuja ementa é a seguinte, publicada no Diário da Justiça da União, de 3.8.1998, Seção 1, pág. 182:

“Ação Civil Pública. Matéria tributária. Ministério Público. Ilegitimidade ativa”

“Não tem o Ministério Público legitimidade ativa, para promover Ação Civil Pública em matéria tributária, assumindo a defesa dos interesses do contribuinte, já que o beneficiário, em última análise, não seria o consumidor. Consumidor e contribuinte não se equivalem, estando o Ministério Público expressamente autorizado a promover a defesa dos direitos do consumidor”.

Seguem igual orientação os seguintes julgados: Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, “Revista do Superior Tribunal de Justiça” 78/106-110; Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, “Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas”, da Revista dos Tribunais, nº 13, págs. 320/322; 1ª Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, 11ª Câmara, “JTACSP-Lex”-162/88-92.

Com a devida vênia tal interpretação é equivocada

O serviço público remunerado por taxa, uma das modalidades tributárias (artigo 145, inciso II, da Constituição Federal) não está imune às disposições do Código de Defesa do Consumidor. Com efeito, o art. 3º, *caput*, do CDC, estabelece que: “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”. Por sua vez, o art. 22 do CDC determina que: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. E dentre os princípios da Política Nacional de Relações de Consumo elencados no art. 4º do mencionado diploma legal, insere-se o inciso VII referente à “racionalização e melhoria dos serviços públicos”. Por último, constitui prática abusiva do fornecedor de produtos ou serviços “elevar sem justa causa o preço de produtos e serviços” (art. 39, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor). Como esclarece Fábio Ulhoa Coelho, “o conceito de fornecedor abrange não só o empresário, mas também o Estado, quando ele atua como agente econômico ou presta serviço público com remuneração direta” (cf. “O empresário e os direitos do consumidor: o cálculo empresarial na inter-

pretação do Código de Defesa do Consumidor”, São Paulo, Saraiva, 1994, pág. 46). Assim, perfeitamente cabível a propositura de Ação Civil Pública para defesa dos interesses dos contribuintes, com base no Código de Defesa do Consumidor, no tocante à prestação de serviços.

4. Do descabimento da tese de impossibilidade da Ação Civil Pública, por ser sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Segundo esse entendimento é descabida a propositura de Ação Civil Pública com declaração de inconstitucionalidade porquanto, em face de seus efeitos *erga omnes*, seria sucedâneo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, quando houver ofensa à Carta Magna da República (art. 102, inciso I, alínea a), ou de competência do Tribunal de Justiça, quando a declaração envolver norma inserta na Constituição Estadual.

Seguem essa orientação o Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, em parecer publicado nos “Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas”, da Revista dos Tribunais, nº 20, págs. 64/68 e acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 189.601-2-GO, tendo como Relator o Ministro Moreira Alves (“Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, Ed. Lex, vol. 233, págs. 99/101).

No mesmo sentido os seguintes acórdãos: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2ª Câmara, RT 748/368-371; Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, 11ª Câmara, Agravo de Instrumento nº 714.709-1, j. 06.2.1998.

Contudo, a declaração de inconstitucionalidade de lei não é exclusiva da Ação Direta de Inconstitucionalidade e pode ser argüida em qualquer processo. A propósito preleciona José Afonso da Silva:

“Portanto, temos o exercício do controle por via de exceção e por Ação Direta de Inconstitucionalidade e ainda a referida Ação Declaratória de Constitucionalidade. De acordo com o controle por exceção, qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o juízo” (cf. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 11ª ed., São Paulo, Malheiros, 1996, págs. 54/55).

E acerca da possibilidade de argüição de inconstitucionalidade em Ação Civil Pública apontam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery:

“O objeto da Ação Civil Pública é a defesa de um dos direitos tutelados pela Constituição Federal, pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei de Ação Civil Pública. Pode ter como fundamento a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. O objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade é a

declaração, em abstrato, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, com a conseqüente retirada da lei declarada inconstitucional do mundo jurídico por intermédio da eficácia *erga omnes* da coisa julgada. Assim, o pedido na Ação Civil Pública é a proteção do bem da vida tutelado pela Constituição Federal, Código de Defesa do Consumidor ou Lei de Ação Civil Pública, que pode ter como causa de pedir a inconstitucionalidade de lei, enquanto que o pedido na Ação Direta de Inconstitucionalidade será a própria declaração da inconstitucionalidade da lei. São inconfundíveis os objetos da Ação Civil Pública e da Ação Direta de Inconstitucionalidade” (ob. cit., págs. 1016/1017, nota 7 ao art. 1º da Lei de Ação Civil Pública).

Assim, na Ação Civil Pública em matéria tributária o que se pretende é a cessação da cobrança do lançamento de determinado tributo, referente a um específico exercício, em face de sua inconstitucionalidade, configurando-se a defesa de interesse coletivo, ou a devolução dos valores acaso já cobrados, em razão da inconstitucionalidade, caracterizando-se o resguardo de interesses individuais homogêneos. Já na ação direta de inconstitucionalidade colima-se a retirada do ordenamento jurídico de lei inconstitucional, e não a suspensão de seus efeitos concretos.

O argumento de impossibilidade de argüição de inconstitucionalidade, como fundamento de qualquer outra ação que não seja a direta de inconstitucionalidade contrária, frontalmente, o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. De fato, esse dispositivo consagra como direito fundamental o amplo acesso ao Poder Judiciário. Incompreensível, pois, que a violação à lei pudesse ser atacada através de ação civil pública e a afronta, indiscutivelmente mais grave, ao texto constitucional, não pudesse ser hostilizada por esse instrumento.

Ademais, inexistente Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal. Tal ação só é possível em face de argüição de inconstitucionalidade de lei municipal frente à Constituição do Estado (cf. art. 125, § 2º, da Constituição Federal).

Embora o art. 74, inciso XI, da Constituição Estadual contenha a previsão de controle de Lei Municipal em face da Constituição Federal, esse dispositivo teve sua vigência suspensa pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 347/90, cujo relator é o Ministro Moreira Alves.

Frise-se, ainda, que em matéria tributária torna-se impossível o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal frente

à Constituição Estadual. Isto porque os dispositivos que cuidam do Sistema Tributário na Carta Magna paulista dizem respeito apenas ao Estado, não abrangendo os Municípios. Com efeito, o art. 160 dispõe somente sobre a competência do Estado para instituir tributos; já o art. 145 da Constituição Federal, de teor similar, cuida da competência da União, dos Estados e Municípios. Da mesma forma, o art. 163 da Constituição Estadual, que regula as limitações do poder de tributar, menciona unicamente as vedações impostas ao Estado; por sua vez, o art. 150 da Lei Maior da República ao cuidar de igual tema trata das limitações impostas à União, Estado e Municípios.

E nem seria possível ao Estado dispor em sua Carta Magna sobre a competência tributária municipal, sob pena de inconstitucionalidade, por ferir o princípio federativo (art. 18, *caput*, da Constituição Federal) e a autonomia municipal (arts. 29 e 30 da Constituição Federal). A respeito observa Roque Antonio Carrazza: "Os Municípios têm o direito subjetivo à autonomia e, destarte, ao pleno e livre exercício de suas competências tributárias" (cf. "Curso de Direito Constitucional Tributário", 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, pág. 127).

O Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 109.103-MG, julgado em 17.6.1997, relatado pelo Ministro Humberto Gomes de Barros, admitiu a declaração incidental de inconstitucionalidade em Ação Civil Pública, conforme seguinte ementa:

"Processual – Ação Civil Pública – Cancelamento de taxa ilegal – Legitimidade do Ministério Público – Declaração incidente de inconstitucionalidade."

"I – O Ministério Público está legitimado para o exercício da Ação Civil Pública, no objetivo de coibir a cobrança de taxa ilegal"

"II – É viável, em processo de Ação Civil Pública, a declaração incidente de inconstitucionalidade"

Adotam igual posicionamento: 1ª Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, Embargos Infringentes nº 712.839-6/02, 11ª Câmara Extraordinária "A", j. 11.12.97.

Ademais, a apreciação incidental de inconstitucionalidade em Ação Civil Pública não viola o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal como guardião da Carta Magna. Ao Excelso Pretório remanesce a possibilidade de apreciação da constitucionalidade do dispositivo eventualmente impugnado, através de recurso extraordinário, nos termos do artigo 102, inciso III, alíneas *a* e *c* da Lei Fundamental.

5. Da indispensabilidade da atuação do advogado

O artigo 133 da Constituição Federal não constitui inovação no sistema jurídico brasileiro. Com efeito, disposição de igual teor fazia parte do artigo 68 da Lei nº 4.215, de 27.4.1963. Assim, houve, em verdade, apenas uma elevação daquele preceito ao nível constitucional, compatível com a importância do advogado na administração da Justiça. A respeito do tema posicionou-se o Excelso Pretório na Revisão Criminal nº 4.886-SP, consignando o Ministro Celso de Mello: "Registrou-se, apenas, uma diferença qualitativa entre o princípio da essencialidade da Advocacia, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da imprescindibilidade do advogado, agora proclamado em sede constitucional, onde intensificou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação mediante simples deliberação legislativa. A constitucionalidade desse princípio não modificou a sua noção, não ampliou o seu alcance e nem tornou compulsória a intervenção do advogado em todos os processos" (cf. Diário da Justiça da União, 23.4.93, pág. 06919).

Aliás, na esfera da Justiça Trabalhista, em face da pretensa incompatibilidade entre o artigo 791 da Consolidação das Leis do Trabalho e a nova ordem constitucional, o Tribunal Superior do Trabalho, através de sua Seção de Dissídios Individuais, nos autos do processo TST-RO-AR-468/8, relatado pelo Ministro Orlando Teixeira da Costa, assim decidiu: "O *jus postulandi* do processo trabalhista não conflita com o art. 133 da Constituição de 1988, pois ele apenas reconheceu a natureza do direito público da função do advogado, sem criar nenhuma incompatibilidade com as exceções legais que permitem à parte ajuizar pessoalmente pleitos perante os órgãos do Poder Judiciário". (cf. Ltr 58-12/1424).

Destarte, incabível o argumento de que a ampliação da legitimidade ativa do Ministério Público, no tocante às Ações Cíveis Públicas, violaria o artigo 133 da Constituição Federal.

6. Dos dispositivos legais que autorizam, expressamente, o ajuizamento de Ação Civil Pública em favor de contribuintes

Não bastassem os argumentos até agora expendidos, a favor da legitimidade do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública em matéria tributária, a própria legislação prevê, expressamente, tal possibilidade.

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União, assim estabelece em seu art. 5º, inciso I, alínea *g* e inciso II, alínea *a*:

“Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

“I – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

“...g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

“...II – zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

“a) ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte;”

De outro lado, o art. 6º, inciso VII, alínea d, desse mesmo diploma, estabelece que compete ao Ministério Público da União “promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública” para a proteção de “outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos”. E o inciso XII desse mesmo artigo determina que cabe ao Ministério Público da União “propor Ação Civil Coletiva para a defesa de interesses individuais homogêneos”.

Esses dispositivos, por sua vez, são impostos aos Ministérios Públicos dos Estados por força do art. 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), com a seguinte redação: “Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

Daí a conclusão de Pedro Roberto Decomain (ob. cit., págs. 149/150) e Hugo Nigro Mazzilli (“Introdução ao Ministério Público”, São Paulo, Saraiva, 1997, pág. 138), pela legitimidade da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses ligados à matéria tributária.

Esses dispositivos encontram amparo no art. 129, inciso IX, da Constituição Federal, que estabelece caber ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com a sua finalidade. A respeito ensina Celso Ribeiro Bastos:

“Em segundo lugar, deixa o Texto comentado em aberto a possibilidade de serem conferidas outras atribuições ao Ministério Público fundamentalmente por intermédio de lei. Portanto, as atribuições ministeriais restam não especificadas, não constituindo *numerus clausus*” (cf. “Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988”, em co-autoria de Ives Gandra da Silva Martins, São Paulo, Saraiva, 1997, 4ª vol., tomo IV, pág. 180).

7. Da possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública em face de violação de preceito legal

É também cabível Ação Civil Pública quando houver violação a preceito infraconstitucional.

De fato, o aumento de tributo poderá decorrer de descumprimento de legislação, como, por exemplo, aumento de alíquota de ISS em nível superior ao fixado em lei complementar prevista no artigo 153, § 3º, inciso I, da Constituição Federal.

Outra hipótese que se afigura possível é a da violação, por parte de lei municipal, às regras previstas na Lei Orgânica do Município. A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990, contém uma Seção dedicada exclusivamente à Tributação, em seus artigos 130 a 136, com diversas disposições contendo limitações ao poder de tributar. Se outro diploma legal vier a contrariá-la, ensejando lançamentos indevidos, haverá possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública tendo por fundamento a violação da Lei Orgânica Municipal. Neste caso torna-se incabível ação direta de inconstitucionalidade e o ajuizamento de ação declaratória, como prevê Roque Antonio Carrazza, cuja legitimidade ativa seria prevista na própria Lei Orgânica Municipal (cf. ob. cit., pág. 112), é inadmissível pois somente à União cabe legislar em matéria processual (cf. art. 22, inciso I, da Constituição Federal).

8. Conclusão

Verifica-se, pelo exposto, embora presentes respeitáveis entendimentos em contrário, a legitimidade do Ministério Público para ajuizamento de Ação Civil Pública na defesa dos interesses de contribuintes. Não bastassem os argumentos já alinhados em prol dessa interpretação encontraríamos, por último, um outro dispositivo constitucional a reforçar tal tese. Com efeito, o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, determina como função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. E se a medida necessária para garantia a tais direitos é a Ação Civil Pública não se pode criar obstáculos para seu exercício, sob pena de esvaziamento de referido preceito de nossa Lei Maior.